



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

Une perspective juridique sur l'intégration européenne des Balkans occidentaux. Parallèles avec l'Europe centrale-orientale

Adrian-Gabriel Corpădean

Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Roumanie

adrian.corpadean@ubbcluj.ro

<https://orcid.org/0000-0003-4507-2836>

Mihaela-Adriana Oprescu

Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Roumanie

mihaela.oprescu@ubbcluj.ro

<https://orcid.org/0000-0002-6005-281X>

Reçu le 16-11-2021 / Évalué le 26-11-2021 / Accepté le 10-12-2021

Résumé

Le processus d'adhésion à l'UE des quatre pays candidats appartenant à l'espace des Balkans occidentaux comprend des difficultés majeures en ce qui concerne les critères juridiques de complémentarité à l'acquis communautaire. Cette étude propose une évaluation du progrès atteint par l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie dans leurs réformes du secteur judiciaire, notamment par le biais des derniers rapports issus par la Commission européenne. Des comparaisons sont présentées entre la situation des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), pendant leurs négociations d'adhésion, et les difficultés enregistrées par les quatre pays des Balkans occidentaux, afin de proposer des solutions pour ces derniers à partir de l'expérience d'autres pays ex-communistes, devenus membres de l'UE.

Mots-clés : Balkans occidentaux, adhésion à l'UE, Commission européenne, réformes, système judiciaire

O perspectivă juridică asupra integrării europene a Balcanilor de Vest. Paralele cu Europa central-răsăriteană

Rezumat

Procesul de aderare la UE al celor patru state candidate din spațiul Balcanilor de Vest presupune o serie de obstacole majore privind criteriile juridice menite a asigura complementaritatea cu acquis-ul comunitar. Acest studiu propune o evaluare a progreselor înregistrate de Albania, Macedonia de Nord, Muntenegru și Serbia în materie de reformă a sistemului judiciar, îndeosebi prin prisma celor mai recente rapoarte publicate de Comisia Europeană. Sunt prezentate câteva comparații între situația statelor din Europa central-răsăriteană (ECR), pe parcursul negocierilor de

aderare, și dificultățile cu care se confruntă cele patru țări din Balcanii de Vest, pentru a se identifica soluții izvorâte din experiența altor state fost-comuniste, acum membre ale UE.

Cuvinte-cheie: Balcanii de vest, aderarea la UE, Comisia Europeană, reforme, sectorul judiciar

A juridical view on the EU integration of the Western Balkans. Parallels with East-Central Europe

Abstract

The EU accession process of the four candidate countries belonging to the Western Balkans comprises major hurdles regarding the juridical criteria meant to ensure complementarity with the community acquis. This study proposes an assessment of the progress attained by Albania, North Macedonia, Montenegro and Serbia in the reforms of their judiciary sectors, chiefly by means of the latest reports issued by the European Commission. Several comparisons are suggested between the situation of the countries in East-Central Europe (ECE), during their accession negotiations, and the difficulties faced by the four Western Balkans countries, in order to propose solutions for the latter stemming from the experience of other ex-communist states, now members of the EU.

Keywords: Western Balkans, EU accession, European Commission, reforms, judicial sector

Outils d'intervention de l'UE dans la région des Balkans occidentaux

La mesure dont l'Union européenne (UE) utilise son pouvoir normatif dans son voisinage est une question sur laquelle la littérature s'est penchée de plusieurs points de vue, reflétant en général sa capacité d'engendrer des changements dans les pays qui l'entourent, voire plus lointains. L'état de droit est une valeur immuable qui conditionne le rapprochement de tels pays de l'UE, soit par l'octroi de l'assistance financière, soit dans la perspective d'obtenir un accord d'association ou même l'adhésion (Pavy, 2019 : 15-21).

À part sa présence parmi les critères de Copenhague, au côté des institutions stables et démocratiques, du respect des droits de l'homme et de la protection des minorités, l'état de droit est soutenu activement par les institutions de l'UE à travers le dialogue politique, complété par une série de mécanismes financiers fournissant l'assistance dont les pays collaborateurs ont besoin pour achever la réforme de leurs propres institutions. Parmi les structures de l'UE qui remplissent la tâche de monitorer la mise en œuvre de ces outils on retrouve la Commission

européenne, en tant qu'acteur principal et gestionnaire des politiques, mais aussi le Parlement européen et la Cour des comptes.

Dans la déclaration du Conseil de Copenhague il est stipulé que :

L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. (Conseil européen de Copenhague, 1993, p. 26).

Si le rôle des institutions de l'UE qui font partie du triangle décisionnel (Commission - Parlement - Conseil) dans les négociations avec les pays non-membres sur des questions liées à l'état de droit et au respect des droits de l'homme est connu dans la littérature, il est intéressant d'analyser aussi les positions d'autres acteurs institutionnels. Par exemple, dans un rapport récent, la Cour des comptes de l'UE (2021) a effectué une évaluation notable de cette question dans les quatre pays candidats des Balkans occidentaux - l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Serbie, aussi bien que dans deux pays candidats potentiels - la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

Le progrès des dossiers de ces pays en relation avec l'UE est loin d'être unitaire, ce qui est explicable partiellement par leurs dates différentes d'acceptation en tant que candidats et, respectivement, candidats potentiels. Si la Macédoine du Nord a reçu le statut de pays candidat très tôt, en 2005, le Monténégro en bénéficie depuis 2010, la Serbie depuis 2012 et l'Albanie depuis 2014. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, la candidature a été acceptée seulement en 2016, tandis que le Kosovo met en œuvre un Accord de stabilisation et d'association à l'UE depuis la même année (Reiter, Stehrer, 2018).

Une analyse du rapport de la Cour des comptes (2021) révèle tout d'abord la tentative de définir l'état de droit du point de vue de l'UE, qui comprend six dimensions complémentaires : la séparation des pouvoirs, les procédures législatives démocratiques et transparentes, la certitude légale, l'égalité devant la loi, les cours indépendantes et impartiales et la révision judiciaire efficace. Deux précisions sont essentielles - le lien indéniable entre l'état de droit et la croissance économique et la nécessité de renforcer l'état de droit par la lutte contre la corruption. En outre, la Cour affirme ouvertement que la question posée autour de l'état de droit reflète les intérêts géostratégiques de l'UE, en conjonction avec ceux des pays des Balkans occidentaux, qui aspirent à la qualité de membres de l'Union.

Parmi les 35 chapitres de négociations avec l'UE déterminant l'acquis, deux approchent directement les questions judiciaires, à savoir le Chapitre 23 - Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux, et le Chapitre 24 - Justice, liberté et sécurité. Comme dans le cas des pays de l'Europe centrale-orientale (les PECO), le progrès et, plus précisément, la rapidité du processus de négociation dépend souvent des analyses visant ces deux chapitres de l'acquis s'avérant souvent parmi les plus sensibles. Or, le rapport de la Cour des comptes souligne les difficultés institutionnelles des pays des Balkans occidentaux qui les empêchent de progresser d'une manière plus convaincante dans leur dialogue avec l'UE, comme l'implication excessive de l'État dans l'économie et la corruption.

Dans le document intitulé « Une perspective d'élargissement crédible et engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux » (2018), émis par la Commission européenne, on énonce les six initiatives de l'UE vouées à rapprocher les pays de la région de l'intégration. On remarque le fait que le premier critère se réfère notamment au renforcement de l'état de droit, par le biais de mesures concrètes, y compris une approche individuelle des États visés, un monitoring du Conseil et des plans d'action ciblés. C'est la même logique qui guide le Processus de stabilisation et d'association à l'UE des pays des Balkans occidentaux, dont la dimension politique est complémentaire à l'économique.

Sur le plan concret, revenant au rapport de la Cour des comptes, à part le cadre institutionnel décrit ci-dessus dont l'UE s'est dotée pour mettre en œuvre ses programmes couvrant la région, on souligne les domaines concrets dans lesquels l'Union offre du soutien financier. Ceux-ci incluent la consolidation de la capacité judiciaire des institutions, du contrôle et du monitoring civils des systèmes judiciaires, aussi bien que de l'accès à la justice, l'établissement des systèmes indépendants et modernes de justice et des pénitentiaires, la promotion de la bonne gouvernance et de la responsabilité par la lutte contre la corruption et la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'outil par lequel cette assistance financière est allouée aux États candidats et candidats potentiels est l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP), similaire en quelque sorte à certaines branches du PHARE, mis en œuvre par les PECO avant leur adhésion (Kandžija et al., 2019 : 811-814). À part l'IAP, le rapport (2021) montre que les objectifs liés à la justice sont poursuivis aussi à l'aide de l'Instrument contribuant à la sécurité et à la paix, et de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme. Le montant total alloué aux pays des Balkans occidentaux pendant la période 2014-2020 pour de telles priorités a été de 700 millions d'euros, soit 16% de l'assistance totale fournie par l'UE.

L'état des dossiers des pays candidats en matière de justice

Afin d'analyser le progrès des négociations entre les quatre pays candidats des Balkans occidentaux et l'Union européenne en ce qui concerne la réforme de la justice, nous avons fait appel aux derniers rapports issus par la Commission européenne, pour l'année 2020. Le critère politique est suivi à travers ses coordonnées principales, y compris le fonctionnement des institutions de l'administration publique et, le cas échéant, l'organisation des élections libres, mais le centre d'intérêt est l'aspect judiciaire, à savoir l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, aussi bien que le respect des droits de l'homme. Comme nous le montrerons plus tard dans notre étude, ce sont des thèmes épineux non seulement pour les nouveaux pays candidats, mais pour les PECO aussi, c'est pourquoi il est intéressant de suivre plusieurs dossiers communs entre les deux espaces. Ceci permettra de formuler des recommandations vouées à faciliter le parcours des pays des Balkans occidentaux dans les pourparlers avec l'UE, vu que les questions visant la justice se sont avérées parmi les plus inconfortables parmi les chapitres abordés avec les PECO. Si les procédures d'adhésion de ces derniers ont été achevées, pour la plupart, dans les années 2000, il est à noter que la nature des problèmes judiciaires rencontrés dans les dossiers des nouveaux pays candidats reste similaire, d'autant plus que le contenu des chapitres de négociations n'a pas fondamentalement changé. Plusieurs mentions doivent être faites, cependant, tenant compte du contexte historique plutôt différent des deux zones que nous tâcherons de comparer - deux héritages communistes distincts, une division extrêmement compliquée de la Yougoslavie (Herța, 2013 et 2015), une implication des pays occidentaux beaucoup plus acharnée dans les Balkans que dans les PECO, un patrimoine culturel et linguistique contesté parmi les pays découlant de l'ancien État yougoslave (Bugarski, 2004).

Dans le cas de la Serbie (Principales conclusions du rapport 2020 sur la Serbie, 2020), la Commission européenne critique les problèmes rencontrés durant les élections législatives, provinciales et municipales, organisées tardivement à cause de la pandémie Covid-19, le 21 juin 2020. Selon l'avis de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, exprimé par son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH), le contrôle des médias par le parti au pouvoir, le Parti progressiste serbe (SNS), a empêché le choix des électeurs. La majorité nette de la coalition bâtie autour de ce parti, appelée Pour nos enfants, dans l'Assemblée nationale serbe (188 sur 250 voix, dont en réalité l'opposition a seulement 7), dénote le manque de dialogue entre le pouvoir et l'opposition qui est nécessaire dans tout pays aspirant à adhérer à l'UE.

Quant au fonctionnement de l'administration publique, les progrès enregistrés par la Serbie sont considérés quasiment inexistantes, tandis que son degré de préparation est modéré. Une critique importante se réfère au recrutement qui n'est pas généralement fondé sur la méritocratie et qui n'est pas doté d'un mécanisme de contrôle de la qualité. Or, la dépolitisation de l'administration est essentielle pour assurer la performance dans l'administration et pour servir aux intérêts des citoyens (Reianu, 2021). Le même manque de progrès est noté en matière de réforme constitutionnelle, qui a été suspendue afin de dérouler les élections, mais qui est essentielle pour que l'exécutif ne puisse plus avoir d'influence sur le judiciaire, aussi bien que pour la célérité des procédures.

Le pays a enregistré des progrès limités en matière de lutte contre la corruption, grâce au renforcement de son agence de profil et de la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la corruption, entrée en vigueur en septembre 2020. Néanmoins, le mécanisme de coordination de la prévention est toujours absent et le nombre de cas de corruption à haut niveau a diminué, ce qui constitue un point négatif selon l'évaluation de la Commission européenne. La Serbie a réussi à atteindre « un certain degré de préparation » dans la lutte contre la criminalité organisée. Le côté positif inclut la coopération renforcée avec Europol (Mortera-Martínez et al., 2021), tandis que le revers se réfère plutôt aux condamnations négatives dans les affaires les plus importantes qui auraient inclus une confiscation des avoirs.

Enfin, selon le rapport (2020), la Serbie a adopté la législation nécessaire pour assurer le respect des droits fondamentaux, mais elle doit amplifier sa mise en œuvre par la garantie de l'indépendance des institutions qui la gèrent et par une allocation de fonds correcte à celles-ci. La liberté d'expression reste un chapitre compliqué, notamment en raison des menaces contre les journalistes et, comme il a été indiqué précédemment, du contrôle exercé par le gouvernement sur les chaînes et les journaux à couverture nationale.

Le bilan du rapport de 2020 sur la Serbie indique, donc, un rythme des réformes judiciaires assez lent, où le sentiment général, découlant aussi du ton de la rédaction, est qu'en dépit de la législation adoptée, les moyens dont le pays s'est doté pour sa mise en œuvre sont toujours limités. La présence des institutions rencontrées aussi dans plusieurs PECO, comme l'agence contre la corruption, est salubre, mais les ressources qui sont mises à sa disposition restent minces, c'est pourquoi les grands dossiers qui pourraient faire la différence en matière de perception de l'opinion publique sont presque absents. La Serbie est engagée dans un processus de réforme constitutionnelle, qui est d'ailleurs une condition pour accéder à l'UE, et que Ivica Dačić, le président de l'Assemblée nationale, souhaite finaliser en 2021, selon une déclaration récente. La réforme a pour but d'assurer l'indépendance du corps de

juges et de procureurs et passe le droit de nommer des experts en ces fonctions, à présent détenu par l'Assemblée nationale, à des hauts conseils spécialisés. Malgré une opinion favorable de la Commission de Venise, le processus - qui est en cours - reste critiqué par les associations spécialisées et l'opinion publique (EWB, 2021).

Le Monténégro (Principales conclusions du rapport 2020 sur le Monténégro, 2020) est un autre pays des Balkans occidentaux qui a organisé des élections en 2020, après une suspension du Parlement provoquée par la crise sanitaire. À la différence de la Serbie, il n'y a pas eu de boycott du scrutin, tenu le 30 août, et les conclusions de l'OSCE/ODIHR sont plus favorables, avec la similarité liée au contrôle des médias par le parti au pouvoir. L'absence du dialogue politique avec l'opposition a marqué, pourtant, les hostilités entourant la Loi sur la liberté de la religion, qui se sont manifestées notamment sous la forme de protestations, à partir de décembre 2019. Une autre controverse signalée par le Rapport de la Commission européenne pour l'année 2020 est le fait que le mandat du Procureur général a expiré en octobre 2019 et qu'aucune candidature n'a été approuvée au Parlement, en raison de l'absence de la super-majorité de deux tiers.

L'évaluation de la Commission révèle d'autres questions problématiques, comme la paralysie de certains cas importants de corruption, la transparence insuffisante de l'acte de gouvernance en raison des consultations à un niveau trop faible avec les stakeholders, l'indépendance et l'efficacité réduites du système judiciaire, et l'octroi d'un troisième mandat à sept présidents de tribunaux, y compris le président de la Cour suprême, contraire à « l'esprit du cadre constitutionnel et juridique, qui limite ces nominations à deux mandats ».

Les points positifs à souligner incluent la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique, qui a généré un meilleur recrutement, et la stratégie TIC activée dans le domaine judiciaire. L'agence contre la corruption a été consolidée, comme dans le cas de la Serbie, par le renforcement de l'assistance technique, mais plusieurs critiques lui sont apportées, visant surtout l'absence d'une attitude proactive et l'ampleur de la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

À la différence de la Serbie, la lutte contre la criminalité organisée a atteint des résultats notables selon le Rapport (2020), visant « la création d'un registre centralisé des comptes bancaires, le renforcement des capacités et du professionnalisme de la police et l'augmentation du nombre de procédures en cours concernant la confiscation des avoirs ». Toutefois, les progrès du Monténégro dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sont considérés insuffisants.

Des avancements sont notés aussi en matière de droits fondamentaux, où la législation exigée par l'UE a déjà été mise en place et il y a des institutions

fonctionnelles, comme le Ministère des droits de l'homme et des minorités, aussi bien qu'un médiateur spécialisé. Le Monténégro est le premier pays des Balkans occidentaux qui a adopté une loi sur le partenariat de vie des couples de même sexe, en juillet 2020. Cependant, des questions inquiétantes persistent, notamment des violations des droits des citoyens roms et égyptiens et des persécutions dirigées contre les femmes, les enfants (violence familiale) et les personnes handicapées.

Le rapport montre que la liberté d'expression reste affectée par des arrestations et des dossiers sans résolution et, comme pour la Serbie, l'impartialité du radiodiffuseur public national (au Monténégro c'est la RTCG) est mise en question (Komar, 2019).

Une analyse comparative entre le rapport de la Serbie et celui visant le Monténégro révèle des progrès plus évidents de ce dernier en matière de réformes du judiciaire, mais certains problèmes spécifiques à la région persistent. Certes, la situation de l'administration au Monténégro est en quelque sorte plus facile à gérer puisque c'est le pays le plus petit parmi les candidats actuels à l'accession à l'UE. L'organisation électorale, le fonctionnement de l'agence nationale contre la corruption, le cadre législatif ample et les critères méritocratiques dans l'administration publique sont des atouts par rapport à la Serbie, bien que la liberté des médias et les résultats majeurs du système judiciaire restent des dossiers sinueux, qui empêchent un rapprochement plus rapide entre le Monténégro et l'UE.

La Serbie et le Monténégro sont des pays qui négocient déjà avec l'UE sur les chapitres d'adhésion. Dans le cas de la Serbie, 18 sur 35 chapitres sont ouverts à la négociation, dont deux sont clôturés à titre provisoire (Serbia Membership status, 2021), tandis que pour le Monténégro, 33 chapitres sont ouverts, dont trois sont provisoirement clôturés (Montenegro Membership status, 2021).

L'Albanie et la Macédoine du Nord sont reconnues en tant que pays candidats, mais leurs chapitres de négociation n'ont pas été ouverts en raison du refus du Conseil européen d'y donner le feu vert. Néanmoins, en attendant que ce pas soit fait, la Commission poursuit sa mission de surveillance et d'assistance accordée aux deux pays, c'est pourquoi ses rapports datant depuis 2020 restent des baromètres très utiles facilitant la compréhension de la situation de leurs secteurs judiciaires.

Un premier aspect qui vise l'Albanie dans le Rapport rédigé par la Commission européenne pour 2020 (Principales conclusions du rapport 2020 sur l'Albanie, 2020) souligne l'instabilité politique du pays, en raison du boycott des élections municipales de juin 2019 et étant donné la procédure de destitution du président Ilir Meta (finalement achevée en juin 2021) (DW, 2021). Cependant, l'adoption de la réforme électorale en janvier 2020, selon les recommandations du Bureau

des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, qui assure la transparence des financements des partis politiques et des campagnes électorales, représente un élément positif. Dans ses relations avec l'UE, l'Albanie bénéficie maintenant d'un négociateur en chef, à partir du 6 mai 2020, Zef Mazi, qui a eu une réunion avec le commissaire européen en charge de l'élargissement, Olivér Várhelyi, le 14 juillet 2020 (EWB, 2020).

Toute une série de recommandations plus ou moins générales accompagnent le chapitre visant le fonctionnement de l'administration, ayant pour mots-clés la réglementation, la gestion des ressources humaines et les services en ligne. Quant au système judiciaire, les progrès de l'Albanie en matière de fonctionnement de la Haute Cour et de la Cour Constitutionnelle sont appréciables, surtout en ce qui concerne les procédures de nomination de leurs membres. Le pays a mis en place une structure de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (SPAK) assez tard, en décembre 2019, mais l'initiative est salutaire, tout comme le commencement de l'activité du Bureau du procureur spécial et du Bureau national d'enquête. Les structures sont similaires à celles développées par les autres pays candidats analysés ci-dessus et témoignent d'un effort institutionnel de renforcement de la lutte contre la corruption devenue commune dans la région.

Selon le rapport, la lutte contre la corruption a engendré des centaines de condamnations dans les cours nationales, mais les dossiers impliquant les hauts fonctionnaires sont toujours peu nombreux. Le même ton généralement positif décrit la situation de la lutte contre la criminalité organisée, où l'Albanie collabore étroitement avec les États membres de l'UE sur de tels dossiers que les démarches contre le blanchiment de capitaux. Cependant, comme dans les autres pays soumis à notre analyse, la confiscation des avoirs d'origine criminelle reste une tâche qui doit être amplifiée. Le chapitre dédié aux droits fondamentaux suit le même modèle que pour la Serbie et le Monténégro, étalant tout d'abord la conformité entre le cadre juridique albanais et les exigences de l'UE. Le logement social, les droits des mineurs, le secteur foncier et la protection des minorités nationales restent les thèmes les plus fréquemment mentionnés dans le rapport. Pour ce qui est de la liberté d'expression, plus de progrès doivent être faits visant la législation des médias en ligne et de la diffamation, dans le cadre d'un paquet pour lequel le pays a déjà obtenu l'avis de la Commission de Venise (2020).

Cette analyse de la situation d'Albanie révèle un ton prédominant positif de l'évaluation faite par la Commission européenne, quoique plusieurs problèmes structurels persistent et le fonctionnement des institutions vouées à lutter contre la corruption et la criminalité organisée reste insuffisant. Le fait que l'Albanie n'a pas encore ouvert les négociations officielles avec l'UE constitue une entrave

psychologique, notamment puisque son dossier est attaché à celui de la Macédoine du Nord, dans le cas duquel le veto de la Bulgarie reste en place (Stojkovski, 2021). Ceci peut engendrer des frustrations autant de la classe politique albanaise que de la population, conscientes de la difficulté avec laquelle les progrès enregistrés ont été possibles.

La résolution du conflit entre la Macédoine du Nord et la Grèce autour du nom de l'ancienne république yougoslave, par l'accord de Prespa (Pergantis, 2020), a ouvert la voie de celle-ci vers l'intégration dans l'OTAN, concrétisée en mars 2020, tout en facilitant le dialogue avec l'UE - deux thèmes largement soutenus par les forces politiques principales du pays. Le rapport de la Commission européenne sur les progrès de la Macédoine du Nord en 2020 (Principales conclusions du rapport 2020 sur la Macédoine du Nord, 2020) a surpris le fait que le gouvernement technique avait organisé des élections anticipées en juillet, considérées pluralistes et correctes. En outre, le caractère pluriethnique du pays a été respecté par les autorités et le rôle de la société civile dans le processus de gouvernance a été considérable.

En matière de transparence de son appareil administratif, la Macédoine du Nord a adopté une stratégie pour la période 2019-2021 qui exige la visibilité des dépenses publiques et un recrutement méritocratique dans le système. L'équivalent de l'agence contre la corruption des autres pays analysés est la Commission d'État pour la prévention de la corruption, dont l'activité est présentée de manière assez neutre dans le rapport, puisqu'on fait mention de la nécessité d'assurer « un suivi approprié des rapports et des recommandations » de cet organisme.

Les progrès visant la réforme judiciaire sont considérés « satisfaisants » dans le rapport, surtout grâce à la mise en œuvre des recommandations prononcées par la Commission de Venise. Ici on observe de nouveau une préoccupation particulière de la Commission européenne pour le respect des conseils fournis par cette institution, comparablement aux PECO lors de l'entreprise de leurs changements dans le domaine de la justice. Comme dans le cas des autres pays candidats des Balkans occidentaux, le cadre législatif pour le fonctionnement de la justice a été adopté par la Macédoine du Nord, y compris la loi sur le Ministère public et celle sur le Collège des procureurs.

C'est le même degré « modéré » de préparation qui décrit la lutte contre la corruption en Macédoine du Nord, selon le rapport de progrès de la Commission européenne (2020), qui exemplifie des « poursuites et de(s) jugements concernant des affaires de corruption à haut niveau ». Malgré ce ton positif du rapport quand il est question de la corruption, on y retrouve la phrase « La corruption est endémique

dans de nombreux domaines », habituellement rencontrée dans les rapports des années 1990 dans certains documents analysant les PECO.

La lutte contre la criminalité organisée est un autre domaine où la Commission européenne exprime ses réserves, puisque, comme dans d'autres pays candidats, la question du recouvrement des avoirs reste tellement épineuse. La coopération de la Macédoine du Nord avec Europol est plus efficace, mais les thèmes que l'UE trouve les plus soucieux sont le blanchiment de capitaux et la délinquance financière. Enfin, la lutte contre le terrorisme et la prévention de l'extrémisme violent sont d'autres sujets visant la criminalité organisée dans le cas desquels les progrès atteints sont considérés modestes.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, on remarque une question qui a été extrêmement problématique en Roumanie aussi pendant la pré-adhésion, à savoir la situation des enfants institutionnalisés. « Le transfert des enfants vers des services de soin de proximité » est la recommandation vouée à dépasser ce problème, tout comme il l'a été dans le cas de plusieurs PECO. Pour continuer les parallèles, on retrouve parmi les observations la question du traitement des détenus et des condamnés - un problème récurrent dans les PECO, par exemple en Roumanie (Bruno, 2009). En plus, la Macédoine du Nord exhibe des carences en matière de législation pour l'égalité et contre le discours de haine, tandis que l'impunité de la police affecte toujours la crédibilité des mécanismes coercitifs de l'État.

Un côté positif est représenté par la liberté d'expression, vu que les médias du pays sont présentés dans le rapport d'une manière beaucoup plus positive que ceux de Serbie, voire du Monténégro. Toutefois, une recommandation importante est de « renforcer la transparence des campagnes publicitaires menées par les institutions publiques, les partis politiques et les entreprises publiques ». Des questions visant le financement de la radio-télévision publique, la lutte contre la désinformation et l'amélioration des conditions de travail des journalistes restent sur l'agenda, selon les mentions du rapport.

Une analyse minutieuse des conclusions émises par la Commission européenne dans le cas de la Macédoine du Nord montre un ton plutôt optimiste, avec les mêmes formules qui laissent assez de place pour que des progrès supplémentaires soient exigés. Cependant, il persiste un sentiment de frustration dans la classe politique du pays, aussi bien que parmi les citoyens pro-européens, en raison des délais qui marquent la décision de commencer les négociations. Les objections de la Bulgarie, les hésitations de la France et des Pays-Bas, corroborées avec l'attitude favorable de la Commission européenne et le signal d'alarme autour du risque que la Macédoine du Nord change de perspective géopolitique, créent un climat d'incertitude qui

persiste depuis plusieurs années (Madhi, 2021). Le manque de cohésion entre la vision de la Commission et celle du Conseil à propos du commencement des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord et le ralentissement des avancements dans ce processus avec la Serbie et le Monténégro peuvent entraîner des conséquences dangereuses dans une zone visée par les intérêts géostratégiques de plusieurs pouvoirs qui regardent l'UE avec suspicion, voire hostilité.

Dossiers communs PECO-Balkans occidentaux. En guise de conclusion

Les questions liées au fonctionnement des systèmes judiciaires dans les PECO ont été sensibles dès leur candidature à l'UE et restent sur la table de la Commission européenne et de la Cour européenne de justice. L'incompatibilité entre la réforme du judiciaire en Pologne, qui inclut la chambre disciplinaire ayant le pouvoir d'investiguer les juges, de les priver de leur immunité et même de couper leurs salaires, a été proclamée par la Cour de l'UE le 15 juillet 2021 (Court of Justice of the European Union, 2021). La même Cour avait décidé que la Hongrie se trouvait en violation du droit européen en ce qui concerne le processus d'octroi de l'asile, en décembre 2020 (Court of Justice of the European Union, 2020). On y ajoute le fait que la réforme de la justice en Roumanie a été fortement critiquée en 2018 par le vice-président de la Commission européenne, Frans Timmermans, et par le Parlement européen, en raison de la mise en question de l'indépendance des juges (European Parliament, 2018). Le tout démontre que dans certains PECO, les difficultés visant l'état de droit et le fonctionnement du système judiciaire persistent et rendent leurs relations avec l'UE problématiques.

Les questions qui se posent sont : est-ce que les PECO se sont confrontés à des obstacles similaires aux candidats des Balkans occidentaux pendant la période de pré-adhésion et quels sont les outils et les procédures dont ces premiers se sont dotés afin de les franchir ?

Dans la littérature il existe de nombreuses analyses fondées sur les rapports de la Commission européenne visant la réforme judiciaire dans les PECO pendant leurs négociations d'adhésion. On y surprend des difficultés récurrentes, spécifiques à la transition des pays ex-communistes, comme « la modification des codes de procédure civile et pénale, la création des cours, l'accélération des procédures judiciaires, la diminution de l'arriéré judiciaire et la durée des procès, la formation des juges en droit communautaire, commercial et international » (Coman, 2006). D'autres sujets épineux, spécifiques à la région, ont inclus la restitution des propriétés qui avaient été nationalisées par les communistes, la lutte contre la corruption, la traite des femmes et des enfants, et les droits des minorités nationales - notamment la minorité rom.

En Bulgarie, en Slovaquie et en Roumanie, la situation des minorités a été surveillée de très proche par la Commission, avec des recommandations annuelles et des programmes ciblés, accompagnés par du financement non remboursable. À présent, les rapports sur les pays candidats des Balkans occidentaux se focalisent de manière très similaire sur de tels sujets, d'autant plus que la situation des minorités dans les États formés à la suite du démantèlement de l'ancienne Yougoslavie reste épineuse.

En Roumanie, les conditions des enfants institutionnalisés ont fait l'objet de plusieurs rapports extrêmement critiques de la part d'Emma Nicholson, ancienne rapporteuse du Parlement européen pour ce pays durant la pré-adhésion (Denéchère, Scutaru, 2010). Dans de tels cas, des fonds communautaires ont été alloués afin de renforcer le cadre institutionnel activant dans ce domaine, comme le programme PHARE. On remarque une préoccupation similaire à présent au Monténégro, où l'UE finance la résolution des problèmes impliquant la violence contre les enfants.

Les rapports de monitoring de la Commission européenne (par exemple, celui de 2001), mettent beaucoup l'accent sur la modernisation de l'administration publique et la qualité des ressources humaines impliquées dans les systèmes administratifs et judiciaires des PECO. Le renforcement des organes luttant contre la corruption, le paiement équitable des fonctionnaires et la liberté de la presse sont d'autres thèmes récurrents dans les évaluations menées périodiquement par Bruxelles à l'époque. Pour ce qui est des Balkans occidentaux maintenant, il devient évident que les mêmes sujets forment la structure des documents émis par la Commission en surveillant le progrès de la mise en œuvre des critères politiques d'adhésion.

Pour exemplifier, la méritocratie en tant que condition d'inclusion dans l'administration publique est mentionnée dans tous les rapports de progrès pour 2020. Les problèmes autour de la liberté de la presse sont clairement accentués dans le cas de la Serbie et du Monténégro, tandis que pour la Macédoine du Nord, on note une amélioration visible à ce propos.

Une question particulière est celle des agences contre la corruption, qui font l'objet de plusieurs recommandations dans les rapports sur les PECO des années 2000 et sur les Balkans occidentaux à présent. Selon une classification proposée par Transparency International (Schöberlein, 2020), ces structures sont divisées en trois catégories : polyvalentes (de prévention et d'investigation, avec certains pouvoirs d'imposer des sanctions), en Lettonie, Lituanie, Slovaquie et Pologne; agissant comme forces de l'ordre (plutôt par des investigations et pour la préparation des procès judiciaires), en Croatie et Roumanie; et de prévention et monitoring (y compris par le développement des politiques et la coordination institutionnelle),

en Macédoine du Nord, au Monténégro et en Serbie - avec des cas particuliers dans d'autres pays de la région. L'exemple roumain et ceux d'autres PECO en matière d'organisation et d'efficacité des agences contre la corruption, notamment en ce qui concerne les cas à haut niveau, corroborés avec les recommandations de la Commission européenne, soulignent la nécessité de renforcer ces structures dans les États des Balkans occidentaux par une autonomie budgétaire solide, un processus de recrutement transparent et la non-ingérence de la part des institutions politiques. Au niveau européen, la création du Parquet dont le dessein est de combattre la fraude fiscale, conduit par l'ancienne directrice de l'agence contre la corruption roumaine (DNA), Laura Codruța Kövesi, témoigne de la préoccupation que l'UE manifeste pour ce domaine tellement important.

Pour conclure, il est évident que les similarités entre les dossiers des PECO et ceux des pays des Balkans occidentaux visant la réforme de la justice et, plus généralement, le critère politique d'adhésion à l'UE, sont majeures et soulignent les problèmes communs issus du système communiste. Si l'ouverture de l'UE à l'égard des PECO lors de leurs négociations a tenu compte des difficultés inhérentes à un tel processus de réforme, la situation des pays candidats des Balkans occidentaux semble plus difficile à gérer. C'est le sommet du 6 octobre 2021, de Slovénie, qui exhibe encore une fois les visions divergentes entre la Commission européenne et le Conseil. Ursula von der Leyen a affirmé suite à cette réunion : « Nous voulons les Balkans occidentaux dans l'Union européenne. Il n'y a aucun doute sur notre objectif d'élargissement » (Psara, 2021). La déclaration du sommet annonce que l'UE « réaffirme son engagement envers le processus d'élargissement », ce qui n'offre pas de garanties à un espace dont les efforts modernisateurs restent des desideratas à suivre.

Bibliographie

- Bruno, S. 2009. « New Europe, Old Jails: The European Integration of Romanian Penitentiary Culture and Civilization », 2e éd., Indianapolis: InterAcademic Press. [En ligne] : <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54245-3> [consulté le 12 octobre 2021].
- Bugarski, R. 2004. « Language policies in the successor states of former Yugoslavia ». *Journal of Language and Politics*, Vol. 3, N° 2, janvier, p. 189-207.
- Coman, R. 2006. « Les défis de l'eupéanisation dans la réforme du système judiciaire roumain post-communiste. Entre inertie et transformation ». *Revue française de science politique*, N° 6, Vol. 56, p. 999-1027. [En ligne] : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-6-page-999.htm#re30no30> [consulté le 12 octobre 2021].
- Commission européenne. 2001. *Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles, COM(2001) 700 final. [En ligne] : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0700&from=FR> [consulté le 12 octobre 2021].
- Commission européenne. 2020. *Principales conclusions du rapport 2020 sur la Serbie*, COUNTRY/20/1792. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/country_20_1792 [consulté le 12 octobre 2021].

Commission européenne. 2020. *Principales conclusions du rapport 2020 sur le Monténégro*, COUNTRY/20/1796. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/COUNTRY_20_1796 [consulté le 12 octobre 2021].

Commission européenne. 2020. *Principales conclusions du rapport 2020 sur l'Albanie*, COUNTRY/20/1794. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/COUNTRY_20_1794 [consulté le 12 octobre 2021].

Commission européenne. 2020. *Principales conclusions du rapport 2020 sur la Macédoine du Nord*, COUNTRY/20/1795. [En ligne] : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/country_20_1795 [consulté le 12 octobre 2021].

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. 2018. *Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux*, Bruxelles, COM/2018/065 final.

Conseil européen de Copenhague. 2019. *Conclusions de la présidence*, 21/22 juin, SN180/1/93 REV 1, p. 26.

Court of Justice of the European Union. 2020. Judgment of the Court (Grand Chamber), ECLI:EU:C:2020:1029, 17 décembre. [En ligne] : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0808&from=EN> [consulté le 12 octobre 2021].

Court of Justice of the European Union. 2021. *The disciplinary regime for judges in Poland is not compatible with EU law, Judgment in Case C-791/19 Commission v Poland*, Press Release No. 130/21, 15 juillet. [En ligne] : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-07/cp210130en.pdf> [consulté le 12 octobre 2021].

Denéchére, Y., Scutaru, B. 2010. « International adoption of Romanian children and Romania's admission to the European Union (1990-2007) », *Eastern Journal of European Studies*, N° 1, Alexandru Ioan Cuza University of Iași, p. 135-151.

DW / Deutsche Welle. 2021. Albania parliament impeaches President Ilir Meta, removes him from office. [En ligne] : <https://www.dw.com/en/albania-parliament-impeaches-president-ilir-meta-removes-him-from-office/a-57830015> [consulté le 12 octobre 2021].

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). 2020. Albania joint opinion on the amendments to the Constitution of 30 July 2020 and to the Electoral Code of 5 October 2020, Strasbourg, 11 décembre, CDL-AD(2020)036. [En ligne] : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)036-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)036-e) [consulté le 12 octobre 2021].

European Commission. 2021. Serbia Membership status. [En ligne] : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/serbia_en [consulté le 12 octobre 2021].

European Commission. 2021. Serbia Membership status. [En ligne] : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/montenegro_en [consulté le 12 octobre 2021].

European Court of Auditors. 2021. Strengthening the rule of law in the Western Balkans, janvier. [En ligne] : https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ap21_01/ap_rule_of_law_balkans_en.pdf [consulté le 12 octobre 2021].

European Parliament. 2018. Resolution of 13 November 2018 on the rule of law in Romania 2018/2844(RSP). [En ligne] : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0446_EN.html [consulté le 12 octobre 2021].

EWB / European Western Balkans. 2020. « Várhelyi met with Albania's Chief Negotiator for EU integration Zef Mazi », 15 juillet. [En ligne] : <https://europeanwesternbalkans.com/2020/07/15/varhelyi-met-with-albanias-chief-negotiator-for-eu-integration-zef-mazi/> [consulté le 12 octobre 2021].

EWB / European Western Balkans. 2021. « Serbian parliament votes to trigger amending the Constitution in the field of the judiciary », 8 juin. [En ligne] : <https://europeanwesternbalkans.com/2021/06/08/serbian-parliament-votes-to-trigger-amending-the-constitution-in-the-field-of-the-judiciary/> [consulté le 12 octobre 2021].

Herța, L. 2013. « Jus in Bello and the Solidarist Case for Humanitarian Intervention. From Theory to Practice ». *Studia UBB Europaea*, LVIII, N° 1, p. 5-48.

Herța, L. 2015. « The Violent Conflicts in Former Yugoslavia and the Vacillations of The West: Transatlantic Discourse Constructions of the Yugoslav Wars ». *On-line Journal Modelling the New Europe*, N° 17, p. 164-185.

Kandžija, V., Tomljanović, M., Kandžija, T. 2019. Possible economic effects of EU convergence instruments on Western Balkans countries. In : Kandžija, V., Kumar, A. (éds.), *Economic integration, competition and cooperation. Conference proceedings*, University of Rijeka.

Komar, O. 2020. « The elephant in the room: illiberal politics in Montenegro ». *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 20, N° 1: *Illiberal politics in Southeast Europe*. [En ligne] : <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1703495> [consulté le 12 octobre 2021].

Madhi, G. 2021. Is the European Dream of the Western Balkans Fading Away? In : Fruscione, G., *The Pandemic in the Balkans : Geopolitics and Democracy at Stake*, Milan : Ledizioni.

Mortera-Martinez, C., Nechev, Z., Damjanovski, I. 2021. « Europol and Differentiated Integration, EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability », Policy Papers, janvier. [En ligne] : <http://hdl.handle.net/20.500.12188/12698> [consulté le 12 octobre 2021].

Pavy, E. 2019. The meaning of 'association' under EU law. A study on the law and practice of EU association agreements. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament. [En ligne] : <https://biblio.ugent.be/publication/8603014/file/8603021.pdf> [consulté le 12 octobre 2021].

Pergantis, V. 2020. « The Prespa Agreement Between Greece and North Macedonia and the Settlement of the Name Dispute: Of Objective Regimes, Erga Omnes Obligations and Treaty Effects on Third Parties ». *Questions of International Law*, N° 65, p. 63-85.

Psara, M. 2021. « L'UE promet l'élargissement mais n'ouvre pas ses portes aux Balkans occidentaux ». *Euronews*, 6 octobre. [En ligne] : <https://fr.euronews.com/2021/10/06/l-ue-promet-l-elargissement-mais-n-ouvre-pas-ses-portes-aux-balkans-occidentaux>, [consulté le 12 octobre 2021].

Reianu, D.G. 2021. « A comparative analysis of key public service areas in Western Balkans: Where do we stand? ». *Research and Science Today*, N°1(21), p. 15-26.

Reiter, O., Stehrer, R. 2018. « Trade Policies and Integration of the Western Balkans ». *WIIW Working Paper*, N° 148, Vienne: The Vienna Institute for International Economic Studies.

Schöberlein, J. 2020. « Anti-corruption agencies in Europe Typology and case studies ». *Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*, [En ligne] : https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Overview-of-Anti-Corruption-Agencies-in-Europe_2020_PR.pdf [consulté le 12 octobre 2021].

Stojkovski, B. 2021. « Bulgaria's veto for North Macedonia's European hopes spells trouble for the region ». *New Eastern Europe*, N° 1-2, p. 75-79.

Remerciements : Ce travail a été soutenu par le projet « Transfert du modèle d'intégration européenne depuis l'Europe centrale-orientale vers les Balkans occidentaux » : PN-III-P4-ID-PCE-2020-0608, Projets de recherche exploratoire - PN-II-P4-ID-PCE-2020-2, Section 2, UEFISCDI.

L'article a été rédigé dans son intégralité par les deux auteurs dans la même proportion.